

CÔNG TÁC QUẢN LÝ KINH PHÍ SỰ NGHIỆP MÔI TRƯỜNG TỈNH QUẢNG NINH GIAI ĐOẠN 2017-2019

Nguyễn Thị Bích Liên*, Vi Thùy Linh, Nguyễn Thu Hường, Hoàng Thị Sen

Trường Đại học Khoa học - ĐH Thái Nguyên

TÓM TẮT

Quảng Ninh là địa phương đi đầu chuyển đổi mô hình tăng trưởng từ “nâu” sang “xanh”, tạo nền tảng vững chắc để phát triển toàn diện. Tuy nhiên, Quảng Ninh đang phải đối mặt với nhiều thách thức về phát triển bền vững do sự mâu thuẫn trong phát triển kinh tế và bảo vệ môi trường. Giải pháp từng bước nâng cao hiệu quả quản lý kinh phí sự nghiệp môi trường được tỉnh rất quan tâm. Tuy nhiên trên địa bàn tỉnh chưa có nghiên cứu về công tác quản lý kinh phí sự nghiệp môi trường; chưa có bộ cơ sở dữ liệu thống kê tổng hợp, đầy đủ về tình hình dự toán, phân bổ, đánh giá hiệu quả nguồn vốn đầu tư cho bảo vệ môi trường tỉnh. Vì vậy, nghiên cứu này nhằm tạo cơ sở khoa học để các nhà quản lý hoạch định chính sách, giải pháp quản lý nguồn lực tốt hơn. Tác giả dựa trên việc thu thập, phân tích tài liệu, số liệu đánh giá thực tế về thực trạng công tác bảo vệ môi trường và công tác quản lý, sử dụng kinh phí sự nghiệp môi trường tại tỉnh Quảng Ninh giai đoạn 2017-2019. Bài viết đề xuất một số giải pháp phù hợp để nâng cao hiệu quả quản lý và sử dụng kinh phí sự nghiệp môi trường của tỉnh Quảng Ninh trong thời gian tới mang lại hiệu quả hơn.

Từ khóa: *phát triển bền vững; bảo vệ môi trường; kinh phí sự nghiệp môi trường; quản lý; tỉnh Quảng Ninh.*

Ngày nhận bài: 30/10/2020; Ngày hoàn thiện: 22/12/2020; Ngày đăng: 25/12/2020

COST MANAGEMENT OF CULTURE AND ENVIRONMENT OF QUANG NINH PROVINCE FOR THE PERIOD 2017-2019

Nguyen Thi Bich Lien*, Vi Thuy Linh, Nguyen Thu Huong, Hoang Thi Sen

TNU - University of Sciences

ABSTRACT

Quang Ninh is the locality that takes the lead in converting the growth model from "brown" to "green", creating a solid foundation for comprehensive development. However, Quang Ninh is facing many challenges in sustainable development due to the inconsistency in economic development and environmental protection. The step by step solutions to improve the effectiveness of the province's environmental non-business budget management is of great concern. However, in the province there is no research on the management of non-business environmental funding; There is no comprehensive and comprehensive statistical database on the situation of estimating, distributing and evaluating the efficiency of investment capital sources for environmental protection in the province. Therefore, this study aims to create a scientific basis for managers to make better policies and resource management solutions. Based on the collection and analysis of documents, actual assessment data on the status of environmental protection and the management and use of environmental non-business funding in Quang Ninh province for the period 2017-2019. The article proposes a number of suitable solutions to improve the efficiency of management and use of environmental non-business funding in Quang Ninh province in the coming time to bring more efficiency.

Keywords: *Sustainable development; environmental protection; funding for the environment; manage; Quang Ninh province.*

Received: 30/10/2020; Revised: 22/12/2020; Published: 25/12/2020

* Corresponding author. Email: lienntb@tnus.edu.vn

1. Đặt vấn đề

Báo cáo của Chính phủ về công tác bảo vệ môi trường năm 2017 cho thấy: ngân sách sự nghiệp môi trường của cả nước là 13.880 tỷ đồng, trong đó, kinh phí sự nghiệp môi trường phân bổ cho các địa phương là 12.000 tỷ đồng; của Trung ương là 1.880 tỷ đồng. Giai đoạn 2016 - 2020, ngân sách nhà nước (NSNN) vẫn tiếp tục đảm bảo bố trí 1% tổng chi cho hoạt động sự nghiệp môi trường và tăng dần tỷ lệ này theo tốc độ chi NSNN [1]. Tuy vậy, mức chi này chưa tương xứng với mức tăng trưởng của nền kinh tế cũng như với mức tăng huy động vào NSNN.

Theo Bộ Tài chính, tỷ lệ chi cho mục đích bảo vệ môi trường (BVMT) so với nguồn thu tương ứng ngày càng giảm trong vòng 5 năm qua. Cụ thể, thu từ thuế BVMT đã tăng hơn 3 lần trong vòng 5 năm qua, lên khoảng 38.000 tỷ đồng trong năm 2017. Trong khi đó, số chi tăng không đáng kể, từ 9.000 tỷ lên 12.290 tỷ đồng [1]. Nguồn ngân sách chi còn dần trải, chưa tập trung giải quyết triệt để các vấn đề môi trường tại địa phương.

Nguyên nhân chủ yếu là do các tỉnh, thành phố đã tập trung vốn nhiều hơn vào các công trình tác động trực tiếp cho sự phát triển về kinh tế - xã hội: xây dựng các dự án về giao thông, thủy lợi, trường học, bệnh viện,... ít chú trọng đầu tư trong lĩnh vực BVMT. Nguồn vốn đầu tư cho lĩnh vực BVMT được xem như phần còn lại, sau khi đã bố trí cho các việc khác. Kinh phí sự nghiệp môi trường là một nguồn lực tài chính quan trọng cho BVMT nhưng hiện nay, nguồn kinh phí này chưa đủ để giải quyết các vấn đề môi trường nảy sinh.

Tỉnh Quảng Ninh nằm trong địa bàn động lực của Vùng kinh tế trọng điểm Bắc Bộ. Tuy nhiên, song song với sự đột phá về phát triển kinh tế - xã hội, Quảng Ninh đang phải đối mặt với nhiều thách thức về BVMT. Việc phát triển các ngành kinh tế mũi nhọn gây nhiều tác động xấu tới môi trường và công tác quản lý, BVMT. Vì vậy, Quảng Ninh cần phải thực hiện triển khai nhanh chóng và kịp thời những giải pháp chuyển đổi nền kinh tế

từ "nâu" sang "xanh" [2]. Nguồn kinh phí chi cho sự nghiệp môi trường là một trong những công cụ về tài chính để Quảng Ninh giải quyết những vấn đề ô nhiễm môi trường bức xúc hiện nay.

Trước 2017 đã có một số nghiên cứu về quản lý kinh phí sự nghiệp môi trường (KPSNMT) tại Quảng Ninh [3], [4], những nghiên cứu này đã chỉ ra được việc quản lý KPSNMT như bố trí các nguồn kinh phí cho các nhiệm vụ chưa phù hợp, chưa tách rõ ràng giữa nhiệm vụ chi KPSNMT với các nhiệm vụ khác, các địa phương được cấp kinh phí nhưng không bố trí nguồn vốn đối ứng dẫn đến hiệu quả chưa cao.

Trong giai đoạn từ 2017 đến nay, Quảng Ninh đã có nhiều thay đổi đối với công tác quản lý và bảo vệ môi trường. Tuy nhiên một số chỉ tiêu về nhiệm vụ bảo vệ môi trường vẫn chưa được hoàn thành theo các nghị quyết, chương trình, kế hoạch về quản lý bảo vệ môi trường của tỉnh đã đặt ra. Công tác quản lý KPSNMT tỉnh cũng còn những bất cập; chưa có bộ cơ sở dữ liệu thống kê tổng hợp, đầy đủ về tình hình dự toán, phân bổ, đánh giá hiệu quả nguồn vốn đầu tư, các nguồn vốn cho bảo vệ môi trường tỉnh.

Từ thực tế đòi hỏi nêu trên, dựa trên việc thu thập, phân tích tài liệu, số liệu đánh giá thực tế về thực trạng công tác bảo vệ môi trường và công tác quản lý, sử dụng KPSNMT tại tỉnh Quảng Ninh giai đoạn 2017 – 2019 bài viết sẽ chỉ ra thực trạng và những thay đổi trong quản lý KPSNMT của tỉnh, từ đó hướng tới phát huy điểm mạnh, khắc phục những yếu kém trong quản lý KPSNMT những năm tới hiệu quả hơn.

2. Phương pháp nghiên cứu

Phương pháp thu thập thông tin

Thông tin thứ cấp: Thu thập thông tin, điều tra, khảo sát thực trạng công tác bảo vệ môi trường của tỉnh Quảng Ninh giai đoạn 2017 đến nay và đánh giá, phân tích sự ảnh hưởng của hoạt động phát triển kinh tế đến chất lượng môi trường.

Thông tin sơ cấp:

Thiết kế bảng hỏi, tổ chức điều tra, thu thập thông tin của các đối tượng là chuyên viên,

cán bộ phụ trách quản lý nguồn vốn sự nghiệp bảo vệ môi trường tại Sở Tài nguyên và Môi trường, Sở Tài chính, Sở Kế hoạch và Đầu tư về hiện trạng công tác quản lý nguồn vốn sự nghiệp môi trường tỉnh Quảng Ninh; các bất cập trong công tác quản lý nguồn vốn sự nghiệp bảo vệ môi trường ngân sách nhà nước trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh nhằm thu thập các số liệu, thông tin xây dựng kết quả

Phương pháp phân tích thông tin

Phân tích các nguồn tài liệu, tư liệu liên quan đến các vấn đề: đặc điểm tự nhiên, kinh tế xã hội, hiện trạng môi trường tỉnh, những vấn đề môi trường trên địa bàn được đặc biệt quan tâm.

Phương pháp phân tích chi phí - lợi ích

Phương pháp phân tích lợi ích - chi phí (CBA) dùng để phân tích các quyết định phân bổ nguồn lực cho bảo vệ môi trường so sánh với các lợi ích xã hội mà doanh nghiệp đạt được hoặc phải thực hiện. Trong phạm vi đề tài, phương pháp này dùng để đánh giá chi phí các tổ chức, cá nhân, như tập đoàn Công nghiệp Than và Khoáng sản Việt Nam phải chi cho công tác bảo vệ môi trường trong tổng chi phát triển của cả Tập đoàn... từ đó đánh giá việc thực thi nguyên tắc bảo vệ môi trường theo quy định tại khoản 8 điều 4 Luật bảo vệ môi trường 2014. Đồng thời thông qua phân tích CBA nghiên cứu làm rõ hơn những vai trò của các nguồn vốn xã hội hóa trong bảo vệ môi trường; và đề xuất các giải pháp thúc đẩy chi nguồn lực từ khối tư nhân để tăng cường bảo vệ môi trường tỉnh Quảng Ninh. Tuy nhiên, các dự án trong lĩnh vực môi trường thì việc lượng hóa được những chi phí, lợi ích là rất phức tạp, không dễ gì thấy được và tác động là bao lâu... chính vì vậy việc đo lường để lượng hóa kết quả là không đơn giản, thậm chí không có một thước đo chung, hay một phương pháp chung phục vụ cho việc ra quyết định có tính xã hội, từ đó quyết định phân bổ nguồn lực một cách hợp lý.

Phương pháp xin ý kiến chuyên gia

Tác giả đã trao đổi xin ý kiến của 02 chuyên viên, cán bộ phụ trách quản lý nguồn vốn sự nghiệp bảo vệ môi trường tại Sở Tài nguyên

và Môi trường, Sở Tài chính trong các ngày 22, 23/4/2020 về các nội dung liên quan tại nghiên cứu như: các quy định của nhà nước về pháp luật hiện hành liên quan tới vấn đề nghiên cứu; các vấn đề môi trường giai đoạn 2017-2019; các nhiệm vụ bảo vệ môi trường trọng tâm giai đoạn 2020 - 2022; các nguồn vốn bảo vệ môi trường trên địa bàn tỉnh; hiện trạng quản lý nguồn vốn sự nghiệp môi trường tỉnh Quảng Ninh các năm 2017, 2018, 2019 và các bất cập, nguyên nhân; giải pháp tăng cường công tác quản lý nguồn vốn sự nghiệp bảo vệ môi trường ngân sách nhà nước trên địa bàn tỉnh... để đưa ra những đánh giá đúng đắn, khách quan.

3. Kết quả nghiên cứu và thảo luận

3.1. Công tác quản lý, sử dụng kinh phí sự nghiệp môi trường của Quảng Ninh giai đoạn 2017-2019

3.1.1. Nguồn tài chính cho công tác bảo vệ môi trường của Tỉnh

"Kinh phí sự nghiệp môi trường" là kinh phí cho "thực hiện các nhiệm vụ bảo vệ môi trường do ngân sách nhà nước đảm bảo" [5].

Tỉnh Quảng Ninh đã quan tâm đầu tư và thực hiện nhiều giải pháp công tác quản lý BVMT, mức đầu tư tài chính cho BVMT tăng hàng năm và được đa dạng hoá từ nhiều nguồn khác nhau. Bảng 1 cho thấy các nguồn kinh phí đầu tư cho BVMT của tỉnh Quảng Ninh càng ngày càng tăng do được sự quan tâm của các cấp, các ngành, cộng đồng trong công tác BVMT, các yêu cầu về BVMT ngày càng nghiêm ngặt hơn và các vấn đề MT ngày càng trở lên bức xúc hơn, phải tập trung đầu tư để giải quyết.

KPSNMT được coi là một trong các nguồn kinh phí chính để giải quyết các vấn đề môi trường, tuy nhiên khi so sánh tỷ lệ thì nguồn kinh phí này cũng chỉ chiếm phần nhỏ so với tổng các nguồn kinh phí đầu tư cho MT trên địa bàn Tỉnh. Điều này cho thấy rằng để giải quyết tốt các vấn đề MT cần phải sử dụng hiệu quả tất cả các nguồn tài chính có thể huy động được trong đó có nguồn KPSNMT là việc làm hết sức cần thiết.

Bảng 1. Tổng hợp một số nguồn kinh phí chi cho bảo vệ môi trường ở Quảng Ninh giai đoạn 2017-2019

TT	Nội dung	Tổng cộng 3 năm	Kinh phí theo từng năm (Triệu đồng)		
			2017	2018	2019
1	KPSNMT	1.998,024	658,386	650,612	689,026
2	Phí BVMT đối với khai thác khoáng sản	1.849	614	615	620
3	KPSN khoa học	12,066	3,558	2,908	5,6
4	Chi đầu tư XDCB cho lĩnh vực BVMT	524,50	174,55	174,95	175
5	Vốn đối ứng của tỉnh thực hiện các dự án ODA về BVMT	0,746	0	0,746	0
6	Quỹ môi trường ngành than	3.521,07	2.106,760	864,190	550,120
7	Quỹ bảo vệ môi trường và phát triển đất	60	20	20	20
8	Tổng cộng	7.965,406	3.577,254	2.328,406	2.059,746
Tỷ lệ (1/8)%		25,08	18,40	27,94	33,45

Nguồn: Xử lý số liệu của tác giả dựa trên tài liệu [3], [6]-[9]

3.1.2. Mức kinh phí sự nghiệp môi trường

Chi cho SNMT của Quảng Ninh từ nguồn NSNN phân bổ KPSNMT cho cấp tỉnh, cấp huyện chi tiết được thể hiện như Bảng 2

Bảng 2. Phân bổ kinh phí sự nghiệp môi trường của tỉnh Quảng Ninh giai đoạn 2017-2019

Nội dung	Thực hiện 3 năm	Phân bổ theo các năm (triệu đồng)		
		2017	2018	2019
1. SNMT do các ngành của tỉnh thực hiện chi	127.356	23.001	66.355	38.000
2. SNMT do các huyện, thị xã, thành phố thực hiện theo phân cấp nhiệm vụ chi	1.870.668	635.385	584.257	651.026

Nguồn: Xử lý số liệu của tác giả, [9]

Bảng 3: So sánh mức chi kinh phí sự nghiệp môi trường với chi NSNN của tỉnh Quảng Ninh giai đoạn 2017-2019

TT	Nội dung	Năm (triệu đồng)		
		2017	2018	2019
1	Chi KPSNMT	658,386	650,612	689,026
2	Chi NSNN	22.060	24.791	27.048
3	Tỷ lệ % (1:2)	2,98	2,624	2,55

Nguồn: [6]

Theo số liệu thống kê, với mức chi tăng đều qua các năm, Quảng Ninh đảm bảo yêu cầu đề ra (chi không dưới 1% tổng chi ngân sách nhà nước (NSNN) và tăng dần tỷ lệ theo tốc độ tăng trưởng của nền kinh tế) [4], chưa đảm bảo mức chi theo Nghị quyết 236 của HĐND tỉnh Quảng Ninh. Tuy mức chi không quá cao nhưng đã luôn được giữ ổn định.

Qua Bảng 3, có thể thấy rõ nguồn KPSNMT được điều tiết linh hoạt thông qua các chính sách về thu, chi ngân sách của Tỉnh. Trong giai đoạn 2017-2019, tỉnh Quảng Ninh tiếp

tục chuyển đổi cơ cấu nền kinh tế, trong đó, tập trung nhiều nguồn lực cho phát triển du lịch, dịch vụ,... Tỉnh quan tâm và duy trì phân ngân sách phục vụ cho bảo vệ môi trường. Tóm lại, trong những năm qua tỉnh Quảng Ninh tuy là một tỉnh tự cân đối thu chi, nhưng đã nỗ lực cố gắng dành khoản chi SNMT đảm bảo theo yêu cầu đề ra của Chính phủ. Tuy nhiên, so với mức tăng trưởng GDP và CPI thì nguồn kinh phí này chưa được tăng tương xứng, hơn nữa do tính chất là nguồn chi thường xuyên nên KPSNMT không thể bố trí để đầu tư giải quyết triệt để các vấn đề MT

bức xúc đang ngày càng gia tăng ví dụ như: ô nhiễm môi trường do nước thải sinh hoạt các khu dân cư, đô thị...

3.1.3. Nguồn thu bổ sung cho nguồn kinh phí sự nghiệp môi trường

a, Về thu phí bảo vệ môi trường

(1) Thu phí BVMT đối với hoạt động khai thác khoáng sản:

Tỷ lệ thu phí BVMT đối với hoạt động khai thác khoáng sản của Quảng Ninh so với các tỉnh khác trong cả nước đạt tương đối cao. Tùy theo từng thời kỳ, Quảng Ninh có quy định về tỷ lệ trích lại điều tiết cho ngân sách huyện, thị xã, thành phố sử dụng trực tiếp cho nhiệm vụ chi hoạt động BVMT của địa phương và tỉnh phân bổ chi các công trình, dự án BVMT trên địa bàn tỉnh.

Nguồn thu này được bố trí toàn bộ để sử dụng vào mục đích phòng ngừa, hạn chế các tác động tiêu cực đối với MT và dân sinh tại các địa phương có hoạt động khai thác khoáng sản; khắc phục suy thoái, ONMT; giữ gìn vệ sinh, bảo vệ, phục hồi cảnh quan MT sinh thái do hoạt động khai thác khoáng sản gây ra.

(2) Thu phí thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường:

Quảng Ninh ban hành quy định và đã tiến hành thu phí thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường (ĐTM) với mức thu từ 5 đến 15,6 triệu đồng/1 dự án, tỷ lệ trích lại cho cơ quan thu (Chi cục Bảo vệ Môi trường - Sở Tài nguyên và Môi trường Quảng Ninh) sử dụng vào mục đích tổ chức Hội đồng thẩm định tùy

theo từng thời kỳ, thay đổi từ 25% đến 90% tổng số thu, phần còn lại được trích nộp NSNN, chi tiết tại Bảng 4. Trong 3 năm qua, tỉnh Quảng Ninh đã trích tổng số nộp ngân sách mới được hơn 400 triệu đồng, nên việc đóng góp vào NSNN của Tỉnh từ khoản thu này. Mặt khác, nguồn trích nộp ngân sách từ khoản thu phí này được cân đối chung trong các khoản thu chi ngân sách địa phương mà không bổ sung trực tiếp cho nguồn KPSNMT.

(3) Thu phí bảo vệ môi trường đối với nước thải công nghiệp:

Quảng Ninh là một trong những tỉnh dẫn đầu cả nước về việc thu phí BVMT đối với nước thải công nghiệp, do có nhiều hoạt động công nghiệp đặc biệt là hoạt động khai thác than. Trong 3 năm qua, tổng số phí nước thải công nghiệp trích nộp NSNN của Tỉnh đạt hơn 7 tỷ đồng chi tiết theo Bảng 5. Theo quy định hiện hành nguồn phí này được giữ lại ở địa phương bổ sung cho ngân sách, tuy là Tỉnh có mức thu đạt cao so với cả nước, nhưng mức thu và tỷ lệ thu được vẫn còn thấp so với thực tế do công tác kiểm soát môi trường, đơn đốc các đơn vị kê khai nộp phí còn chưa thực sự hiệu quả nên sự bổ sung kinh phí từ khoản thu này vào ngân sách địa phương chưa đáng kể. Nguồn thu phí này một phần được trích lại cho đơn vị thu để chi cho các hoạt động thu phí và thẩm định lại phí (chiếm 25%), số còn lại (75%) được nộp vào ngân sách địa phương để điều hoà chung. Nguồn thu phí này cũng không trực tiếp bổ sung cho nguồn KPSNMT.

Bảng 4. Tổng thu, chi phí thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường tỉnh Quảng Ninh từ năm 2017 – 2019

Năm	Nội dung (Đơn vị: Đồng)			
	Số thu	Số nộp NSNN	Số trích sử dụng	Đã chi
2017	887.000.000	88.700.000	798.300.000	353.100.000
2018	992.600.000	99.260.000	893.340.000	400.000.000
2019	1.100.000.000	110.000.000	990.000.000	383.000.000
Tổng cộng	2.979.600.000	297.900.000	2.681.640.000	1.136.000.000

Nguồn: Xử lý số liệu của tác giả dựa trên tài liệu [7]-[9]

Bảng 5. Tổng thu, chi phí bảo vệ môi trường đối với nước thải công nghiệp tỉnh Quảng Ninh từ năm 2017-2019

Năm	Nội dung (Đơn vị: Đồng)			
	Số thu	Số nộp NSNN	Số trích sử dụng	Đã chi
2017	9.537.101.493	7.152.826.120	2.384.275.373	2.384.275.373
2018	10.647.493.377	7.985.620.033	2.661.873.344	2.200.450.000
2019	8.276.493.764	6.207.370.323	2.069.123.441	1.265.230.000
Tổng cộng	28.461.088.634	21.345.816.476	7.115.272.159	5.849.955.373

Nguồn: Xử lý số liệu của tác giả dựa trên tài liệu [7]-[9]

(4) Thu phí vệ sinh môi trường

Thu phí vệ sinh môi trường của tỉnh Quảng Ninh trong những năm qua chỉ dao động ở mức 10,8 -15,5 tỷ. Khoản thu được để lại chi quản lý qua NSNN.

(5) Ký quỹ đối với hoạt động khai thác khoáng sản

Quỹ Bảo vệ môi trường và Phát triển đất tỉnh Quảng Ninh đã có 77 đơn vị ký quỹ với tổng số tiền hơn 456 tỷ đồng trên 340 dự án ký quỹ nộp tại Ngân hàng. Tuy nhiên, khoản kinh phí này hiện nay Quỹ bảo vệ môi trường tỉnh Quảng Ninh đang dần thực hiện hoàn trả lại cho đơn vị ký quỹ để thực hiện biện pháp cải tạo phục hồi môi trường.

Các khoản thu không được tập trung vào một đầu mối để sử dụng trực tiếp và trở lại cho mục tiêu BVMT mà được đưa vào ngân sách chung của địa phương và không phải là nguồn thu bổ sung trực tiếp cho KPSNMT.

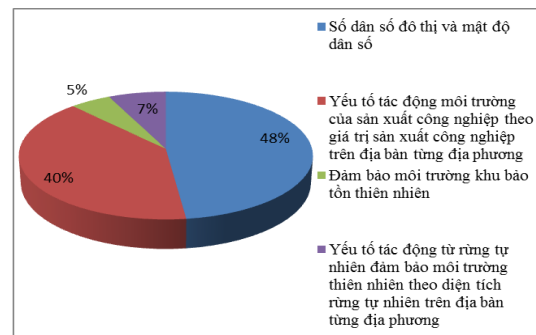
b. Về Quỹ Bảo vệ môi trường và Phát triển đất tỉnh Quảng Ninh (phản huy động ngoài ngân sách nhà nước cho nguồn KPSNMT)

Quỹ Bảo vệ môi trường và Phát triển đất tỉnh Quảng Ninh được thành lập từ tháng 7/2010 và chính thức đi vào hoạt động từ tháng 3/2011, tên ban đầu là Quỹ Bảo vệ Môi trường Quảng Ninh, được cấp vốn điều lệ 20 tỷ; đến nay, Quỹ đã tổ chức cho 03 dự án vay 15 tỷ để thực hiện các hạng mục bảo vệ môi trường trên địa bàn tỉnh. Nguồn thu bổ sung hàng năm cho nguồn KPSNMT theo quy định của pháp luật hiện hành gồm có: phí/lệ phí và nguồn huy động ngoài NSNN. Tuy nhiên, ở Quảng Ninh các loại phí/lệ phí này chưa có cơ quan đầu mối thống nhất thu mà thường được để lại một phần cho cơ quan thu phí sử

dụng và trích nộp vào ngân sách chung của địa phương theo quy định của từng loại phí/lệ phí thông qua cơ quan kho bạc nhà nước, cơ quan thuế và được điều hoà chung trong thu chi NSNN hàng năm, các nguồn thu này vẫn còn thấp so với yêu cầu thực tế và cũng không phân bổ trực tiếp cho nguồn KPSNMT.

3.1.4. Phân bổ kinh phí sự nghiệp môi trường

Theo quy định tại Điều 19 Mục I Quyết định số 46/2016/QĐ-TTg ngày 19/10/2016 của Thủ tướng Chính phủ: Trên cơ sở tổng dự toán chi SNMT của NSNN, trong đó, chi SNMT của ngân sách địa phương được phân bổ theo các tiêu chí cụ thể như Hình 1.



Hình 1. Phân bổ chỉ tiêu chi sự nghiệp môi trường của ngân sách địa phương

Tỷ lệ phân bổ KPSNMT cho các địa phương trong cùng cấp ngân sách cũng có sự chênh lệch khá lớn, đặc biệt nguồn KPSNMT này hầu như không được phân bổ cho cấp xã, kinh phí thường được phân bổ tập trung cho các thị xã, thành phố. Tuy nhiên, các đơn vị hành chính này lại có nguồn thu phí BVMT đối với hoạt động khai thác khoáng sản khá lớn đầu tư cho các hoạt động BVMT, trong khi đó một số huyện khó khăn không tự cân đối thu chi như Bình Liêu, Ba Chẽ, Cô Tô thì được phân bổ thấp hơn, mặc dù các huyện này hầu

như không có nguồn thu phí BVMT đối với hoạt động khai thác khoáng sản. Điều này cũng cho thấy các vấn đề MT đang trở nên phức tạp và khó giải quyết ở các khu đô thị lớn và cần nhiều kinh phí đầu tư để giải quyết hơn các khu vực khác. Sự phân bổ KPSNMT trong những năm qua của Quảng Ninh có sự chênh lệch khá lớn giữa các cấp ngân sách tỉnh/huyện, giữa các huyện/thị xã/thành phố trong cùng cấp ngân sách do chưa có quy định cụ thể về tỷ lệ phân bổ kinh phí cụ thể cho các cấp ngân sách nên việc phân bổ kinh phí chủ yếu dựa vào nhu cầu và tính chất của các nhiệm vụ chỉ do các cấp ngân sách thực hiện và tính chủ quan của cơ quan tham mưu phân bổ.

3.2. Đánh giá những kết quả đạt được và những hạn chế trong việc sử dụng kinh phí sự nghiệp môi trường ở Quảng Ninh giai đoạn 2017-2019

3.2.1. Kết quả đạt được

Nguồn được bố trí thành khoản mục riêng trong cơ cấu chi NSNN theo quy định của Chính phủ đã là một bước tiến bộ và là yếu tố quan trọng giúp công tác BVMT của Quảng Ninh có những cải thiện và kết quả tích cực trong thời gian qua. Những thành tựu đạt được có sự đóng góp không thể thiếu là các nguồn tài chính đầu tư cho BVMT, trong đó chủ yếu là nguồn NSNN mà ở đây là nguồn KPSNMT được bố trí hàng năm.

Tỉnh đã rất quan tâm, tăng cường bố trí KPSNMT cao hơn mức quy định của Nhà nước. Do có nguồn kinh phí này, các ngành, các địa phương đã chủ động cân đối, bố trí chi cho công tác BVMT. Một số vấn đề lớn, cấp bách về MT của địa phương (công tác truyền thông và giáo dục môi trường; xử lý rác thải sinh hoạt; xử lý ONMT nước; hoạt động quan trắc môi trường;...) đã có nguồn kinh phí để bước đầu chủ động thực hiện và từng bước giải quyết các nhiệm vụ chuyên môn theo lộ trình thích hợp và đã có những đóng góp nhất định cho công tác BVMT tại địa phương, tạo tiền đề tốt cho định hướng phát triển kinh tế - xã hội của Tỉnh...

3.2.2. Những tồn tại, khó khăn

Bên cạnh những kết quả đạt được vẫn còn một số tồn tại, khó khăn trong công tác quản lý và sử dụng KPSNMT của Quảng Ninh được khái quát như sau:

(1). Vai trò của cơ quan quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường (TN&MT) tại địa phương trong việc xây dựng dự toán, phân bổ và triển khai thực hiện KPSNMT còn rất hạn chế, thiếu chủ động, mang tính hành chính đơn thuần. Hiện nay, sự phối hợp giữa Sở Tài chính và Sở TN&MT trong việc xây dựng kế hoạch, tổng hợp và phân bổ nguồn chi cho các nhiệm vụ trọng tâm đã có sự chuyển biến nâng cao nhưng chưa chặt chẽ và chưa phù hợp hoàn toàn với hướng dẫn tại thông tư liên tịch 02 (TTLT 02) [10].

(2). Vai trò và sự chỉ đạo chuyên môn của cơ quan quản lý TN&MT ở cấp tỉnh và cấp huyện trong việc xây dựng, tổng hợp, trình UBND và HĐND cấp tương đương Kế hoạch BVMT và dự toán ngân sách hàng năm về nguồn KPSNMT còn rất hạn chế chưa đảm bảo theo quy định tại TTLT 02 [10].

(3). Sự yếu kém và thiếu hụt kiến thức về quản lý KPSNMT của cán bộ cơ quan TN&MT dẫn đến vai trò mờ nhạt và sự phối hợp yếu hoặc thụ động của cơ quan này trong phối hợp với cơ quan Tài chính vào quá trình tham mưu phân bổ và quản lý KPSNMT.

(4). Chi SNMT đã được duy trì hàng năm và vượt mức 1% theo yêu cầu của Nhà nước, nhưng nhìn chung tổng mức chi còn thấp, chưa đáp ứng yêu cầu thực tế; thiếu sự phối hợp lồng ghép chi SNMT với các mục chi khác nên dẫn đến tình trạng chồng chéo hoặc bỏ sót, dàn trải, không hiệu quả.

(5). Tình trạng sử dụng nguồn chi SNMT sai mục đích còn khá phổ biến, nên dẫn đến việc ngân sách chi cho SNMT rất ít. Các khoản chi cho thoát nước đô thị, xử lý rác sinh hoạt, xây dựng bãi chôn lấp rác,... chiếm tỷ lệ lớn, trong khi đó, các khoản chi cho hoạt động quản lý như thanh tra, kiểm tra công tác BVMT, điều tra, khảo sát, đánh giá hiện trạng môi trường, đánh giá chất thải, tình hình ô nhiễm, suy

thoái MT chưa được bố trí kinh phí tăng dân để đáp ứng với nhiệm vụ BVMT.

(6). Việc lập dự toán, xây dựng mục chi, điều hành phân bổ, kiểm tra, ngân sách sự nghiệp môi trường giữa các ngành, giữa các địa phương vẫn mang tính bình quân, dàn trải chưa xác định rõ mục tiêu, lộ trình chủ yếu để tập trung giải quyết các vấn đề trọng điểm. Vì vậy, chưa giải quyết triệt để những vấn đề cấp bách, những trọng tâm, trọng điểm và bức xúc về môi trường của địa phương.

(7). Quảng Ninh chưa ban hành quy định về quản lý KPSNMT của Tỉnh nên trong quá trình thực hiện còn gặp phải một số khó khăn, vướng mắc trong công tác lập dự toán, hạch toán, kế toán, thực hiện công việc chuyên môn chưa kịp thời và chưa phù hợp hoàn toàn với hướng dẫn tại TTLT 02 [10].

(8). Nguồn KPSNMT được quy định chi cho các nhiệm vụ BVMT được sử dụng cho khá nhiều nhiệm vụ nên có sự phân tán, dàn trải. Ngay cả khi tập trung phần lớn nguồn KPSNMT cho hoạt động thu gom, vận chuyển xử lý rác thải như đã nêu trên thì kết quả thu được cũng còn hạn chế.

(9). Mức độ đạt các chỉ tiêu về môi trường đã đặt ra thấp nguyên nhân một phần do mất cân đối về nguồn kinh phí cho thực hiện. Mặc dù ở Quảng Ninh các chỉ tiêu môi trường đã được quan tâm và đề ra trong rất nhiều văn bản chỉ đạo của Tỉnh, tuy nhiên việc tổng hợp kết quả thực hiện chỉ tiêu vẫn mang tính chất định tính, chưa đầy đủ. Mức độ đạt các chỉ tiêu về môi trường thấp như vậy có nhiều nguyên nhân (chỉ tiêu đặt ra quá cao; tổ chức thực hiện yếu kém, không thống kê được số liệu chính xác do thiếu thông tin). Nhìn từ góc độ nguồn tài chính (KPSNMT) cho thực hiện để xem xét hiệu quả sử dụng thì thấy do nguồn KPSNMT hạn hẹp, không tương xứng nên sử dụng hoặc dàn trải hoặc quá tập trung để thực hiện các mục tiêu, chỉ tiêu đã đề ra, dẫn tới hệ quả là sự đầu tư (chi phí) không tới ngưỡng không phát huy tốt (hoặc không đầy đủ) tác động và hiệu quả đầu tư.

(10). Cơ chế sử dụng các nguồn thu từ thuế, phí BVMT, tiền phạt vi phạm quy định về

BVMT, tài trợ phi Chính phủ cho BVMT chưa được cụ thể hóa, chưa có sự điều hòa, phối hợp.

3.3. Một số giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý và sử dụng kinh phí sự nghiệp môi trường tại tỉnh Quảng Ninh

3.3.1. Giải pháp về tăng tỷ lệ chi sự nghiệp môi trường

Theo như phân tích cho thấy mức phân bổ KPSNMT của Tỉnh không ổn định qua các năm, để ổn định tỷ lệ phân bổ hàng năm, Quảng Ninh nên tăng ổn định tỷ lệ chi SNMT lên hơn 2% tổng chi NSNN của Tỉnh hàng năm và tăng theo tỷ lệ mà Chính phủ yêu cầu khi có điều chỉnh.

3.3.2. Giải pháp ban hành các văn bản quy định về quản lý và sử dụng kinh phí sự nghiệp môi trường cụ thể tại địa phương

Ban hành “Quy định quản lý và sử dụng kinh phí sự nghiệp môi trường trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh”. Ban hành cơ chế điều hành ngân sách hàng năm.

3.3.3. Giải pháp phân cấp nhiệm vụ chi

Qua phân tích đánh giá các nhiệm vụ chi của Quảng Ninh trong những năm qua đặc biệt là năm 2017-2019 cho thấy một số nhiệm vụ chi chưa phù hợp theo hướng dẫn tại TTLT 02. Căn cứ vào hướng dẫn tại TTLT 02 và nhiệm vụ thực tế BVMT của cấp Tỉnh, cấp huyện, cấp xã của Tỉnh, cần phân cấp nhiệm vụ chi SNMT của tỉnh Quảng Ninh.

3.3.4. Giải pháp phân bổ mức chi

Phân bổ cho khối tỉnh, khối huyện và khối xã theo tỷ lệ 15/80/5. Với các lý do sau:

Các vấn đề môi trường mang tính chất liên ngành, liên huyện nên cần tăng tỷ lệ phân bổ kinh phí cho cấp tỉnh. Để giải quyết các vấn đề môi trường thì cần có sự chung tay góp sức của tất cả các cấp các ngành không chỉ cấp tỉnh, cấp huyện hay cấp xã nói riêng, nên cần phân bổ kinh phí cho cả 3 cấp. Để thực hiện được các nhiệm vụ chi như đã đề xuất như trên, cấp nào cũng cần phải có ngân sách.

3.3.5. Giải pháp xây dựng quy trình quản lý và sử dụng KPSNMT

Tác giả đề xuất quy trình quản lý và sử dụng KPSNMT cho tỉnh Quảng Ninh như sau:

Bước 1: Căn cứ chỉ tiêu Bộ Tài chính giao, căn cứ các nhiệm vụ BVMT ưu tiên của Tỉnh; căn cứ dự toán thu chi ngân sách của Tỉnh, Sở Tài chính phối hợp với Sở Tài nguyên và Môi trường chủ động đề xuất phân bổ số kiểm tra chi SNMT của địa phương (không dưới 2% tổng chi NSNN theo phương án đề xuất thay đổi tỷ lệ chi) trình UBND tỉnh thông báo cho từng cơ quan, đơn vị trực thuộc.

Bước 2: Sở TN&MT có văn bản hướng dẫn cụ thể đối với các ngành, địa phương về xây dựng Kế hoạch BVMT và lập dự toán ngân sách SNMT hàng năm;

Bước 3: Đơn vị có nhu cầu sử dụng KPSNMT lập đề cương, dự toán các nhiệm vụ chi gửi cơ quan TN&MT, cơ quan Tài chính xem xét, tổng hợp;

Bước 4: Cơ quan TN&MT cấp tỉnh tổng hợp danh mục các chương trình, nhiệm vụ, dự án đề xuất sử dụng KPSNMT của các đơn vị vào Kế hoạch bảo vệ môi trường và Dự toán ngân sách năm sau;

Bước 5: Đơn vị căn cứ danh mục chương trình, nhiệm vụ, dự án sử dụng KPSNMT được duyệt trong Kế hoạch Bảo vệ Môi trường lập dự án đầu tư (đối với dự án đầu tư) hoặc chương trình, nhiệm vụ chi tiết (đối với các chương trình tuyên truyền, phổ biến pháp luật, nhiệm vụ chi thẩm định, cấp phép,...) trình cơ quan có thẩm quyền thẩm định, phê duyệt theo quy định của Luật NSNN;

Bước 6: Đơn vị gửi hồ sơ kèm theo quyết định phê duyệt về Sở TN&MT và Sở Tài chính. Sở TN&MT là chủ trì tổng hợp danh mục đề nghị phân bổ kinh phí và phối hợp với Sở Tài chính rà soát, trình UBND tỉnh danh mục chương trình/ nhiệm vụ/ dự án đề nghị phân bổ kinh phí thực hiện;

Bước 7: Căn cứ quyết định phân bổ kinh phí cho các nhiệm vụ, dự án, Sở Tài chính có văn bản thông báo phân bổ kinh phí cho các đơn vị;

Bước 8: Các đơn vị tiến hành thực hiện các thủ tục pháp lý theo quy định để triển khai chương trình, nhiệm vụ, dự án đã được phê duyệt;

Bước 9: Hạch toán kế toán;

Bước 10: Kiểm tra, thanh tra việc quản lý và sử dụng kinh phí SNMT.

3.3.6. Giải pháp tăng cường huy động các nguồn tài chính từ cộng đồng, doanh nghiệp (huy động nguồn xã hội hoá)

Tăng cường huy động các nguồn tài chính từ cộng đồng là một việc làm hết sức cần thiết và cũng phù hợp với nguyên tắc người gây ô nhiễm hay người sử dụng phải trả tiền (nguyên tắc PPP), nguồn xã hội hóa huy động càng cao, kết hợp với nguồn chi từ NSNN để sử dụng vì mục tiêu BVMT sẽ một mặt tăng cường nguồn tài chính nói chung và mặt khác sẽ giúp sử dụng nguồn chi SNMT hiệu quả hơn thông qua giảm bớt tính chất phân tán hay quá tập trung nguồn chi này cũng như giúp đạt ngưỡng đầu tư cần thiết cho từng nhiệm vụ chi SNMT.

3.3.7. Giải pháp bồi dưỡng kiến thức về quản lý kinh phí sự nghiệp môi trường cho cơ quan quản lý TN&MT địa phương

Tỉnh có thể lồng ghép nội dung này trong kế hoạch tăng cường năng lực cho cơ quan TN&MT các cấp hàng năm (xây dựng kế hoạch và tổ chức các lớp tập huấn nâng cao nghiệp vụ cho cán bộ làm công tác quản lý TN&MT từ cấp tỉnh đến cấp xã).

Xây dựng bộ tài liệu thành các chuyên đề ngắn gọn, súc tích, dễ hiểu trong đó gồm phần lý thuyết kèm theo các bài tập thực hành phù hợp cho từng đối tượng học viên và thời gian đào tạo.

4. Kết luận

Quảng Ninh chi NSNN hàng năm cho hoạt động SNMT được duy trì và luôn đảm bảo không dưới 2% so với tổng chi NSNN của địa phương. Kết quả thực hiện trong 3 năm qua (năm 2017 - 2019) vẫn thấp so với yêu cầu thực tế và mức tăng trưởng GDP của Tỉnh. Hiệu quả quản lý và sử dụng KPSNMT cũng còn nhiều vấn đề tồn tại.

Đề giải quyết những tồn tại trong quản lý KPSNMT giai đoạn 2017-2019, tỉnh Quảng Ninh trong thời gian tới cần thực hiện các giải pháp được đề xuất nêu trên.

TÀI LIỆU THAM KHẢO/ REFERENCES

- [1]. M. Anh, "Budget expenditure only meets 55% of the need for environmental protection," *Vietnam Financial Times online*, 2018. [Online]. Available: <http://thoibaotaichinhvietnam.vn/pages/thoi-su/2018-05-30/chi-ngan-sach-chi-dap-ung-55-nhu-cau-bao-ve-moi-truong-58114.aspx>. [Accessed September 9, 2020].
- [2]. H. L. Ngo, "Orientation for sustainable tourism development in the context of climate change in Quang Ninh," *TNU Journal of Science and Technology*, vol. 163, no. 07/2, pp. 101-105, 2017.
- [3]. Vietnam Coal - Minerals Industry Group, *Decision No. 1052 / QD-VINACOMIN dated June 18, 2013 of Vietnam Coal - Mineral Industry Group Regarding the approval of "Environmental protection project in Quang Ninh coal region to 2020, with a vision to 2030"*, 2013.
- [4]. T. H. Nguyen, "Solutions to improve the efficiency of management and use of environmental non-business funding in Quang Ninh province," *Journal of Environment*, no. 7, pp. 15-19, 2013.
- [5]. Ministry of Natural Resources and Environment, and Ministry of Finance, *Joint Circular No. 45/2010/TTLT - BTC - BTNMT dated 30/3/2010 guiding the management of non-business funding environment*, 2010.
- [6]. People's Committee of Quang Ninh Province, *Report on the socio-economic situation and direction and administration of the Provincial People's Committee in 2017, 2018, and 2019*.
- [7]. Quang Ninh Provincial People's Committee, *Final Statement of State Budget Expenditures - Local State Budget Expenditures in 2017, 2018, 2019*.
- [8]. Quang Ninh Provincial People's Committee, *Quang Ninh Provincial Environmental Protection Plan for the years 2017, 2018, 2019*.
- [9]. Quang Ninh Provincial People's Committee, *Decision on allocation of funding for environmental causes in Quang Ninh province 2017, 2018, 2019*.
- [10]. Ministry of Finance, *Circular No. 02/TT-BTC dated 06/01/2017 guiding the management of non-business funding for the environment*, 2017.